Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7598**

14. Wahlperiode 27. 11. 2001

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss)

1. zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/7284 –

Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten

2. zu dem Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/7292 –

Keine systemwidrigen Eingriffe bei der Schwankungsreserve

A. Problem

Der Zielwert für die Schwankungsreserve der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten beträgt derzeit eine Monatsausgabe zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung. Unter Beibehaltung dieser Regelung wäre nach der geltenden Rechtslage, infolge der verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, für das Jahr 2002 eine Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um drei Zehntel Prozentpunkte erforderlich. Nach Ansicht der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7284) sollte dies im Hinblick auf die angespannte konjunkturelle Lage vermieden werden. Nach Auffassung der Fraktion der CDU/CSU (Antrag auf Drucksache 14/7292) hat sich die bestehende gesetzliche Verpflichtung der Rentenversicherung, eine Schwankungsreserve in Höhe einer Monatsausgabe bereitzuhalten, bewährt und dafür gesorgt, dass das Vertrauen in die Rentenversicherung über Jahrzehnte aufrechterhalten werden konnte.

B. Lösung

Zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7284

Absenkung des Zielwertes für die Höhe der Schwankungsreserve von einer Monatsausgabe zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten auf 80 v. H. einer Monatsausgabe.

Zu dem Antrag auf Drucksache 14/7292

Aufforderung an die Bundesregierung, die bestehende Mindestreserveverpflichtung unberührt zu lassen und auf realistischen Zahlen basierende Vorschläge zu unterbreiten, wie der Rentenversicherungsbeitrag auch ohne Änderung der Mindestreserveverpflichtung stabil gehalten werden kann.

Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und der PDS die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/7284

Der Ausschuss empfiehlt ferner mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 14/7292

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/7284 und/oder des Antrags auf Drucksache 14/7292.

D. Kosten

Durch ein Absinken der Mindestschwankungsreserve um 20 v. H. einer Monatsausgabe wird ein Anstieg des Beitragssatzes um drei Zehntel Prozentpunkte verhindert. Der Bund wird durch diese Maßnahme im Jahr 2002 um etwa 0,5 Mrd. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss sowie um rund 0,2 Mrd. Euro bei den Beiträgen für Kindererziehungszeiten entlastet.

Durch die Verhinderung des Anstieges des Beitragssatzes wird ein Absinken des verfügbaren Einkommens der Beschäftigten um 1,2 Mrd. Euro wie eine entsprechende Erhöhung der Lohnzusatzkosten der Arbeitgeber vermieden.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
   – Drucksache 14/7284 – unverändert anzunehmen,

2. den Antrag der Fraktion der CDU/CSU
   – Drucksache 14/7292 – abzulehnen.

Berlin, den 27. November 2001

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung

Doris Barnett	**Erika Lotz**
Vorsitzende	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Erika Lotz

I. Beratungsverlauf

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 199. Sitzung am 9. November 2001 den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7284 und den Antrag auf Drucksache 14/7292 in 1. Lesung beraten und dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und dem Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zur Mitberatung überwiesen. In der 201. Sitzung am 15. November 2001 wurde der Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7284 nachträglich auch dem Haushaltsausschuss gemäß § 96 GO-BT zur Mitberatung überwiesen.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 80. Sitzung am 27. November 2001 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/7284 zu empfehlen. In der gleichen Sitzung hat der Ausschuss des Weiteren mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 14/7292 zu empfehlen.

Der federführende **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat in seiner 107. Sitzung am 14. November 2001 und in der 109. Sitzung am 27. November 2001 die Vorlage beraten. Die Durchführung der öffentlichen Anhörung am 14. November 2001 wurde am 9. November 2001 in der 106. Sitzung beschlossen. Als Ergebnis hat der Ausschuss in der 109. Sitzung mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und PDS beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/7284 zu empfehlen. In der gleichen Sitzung hat der Ausschuss des Weiteren mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 14/7292 zu empfehlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7284

Um im Jahr 2002 eine die Konjunktur belastende Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zu vermeiden, soll der Zielwert für die Höhe der zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten bestehenden Schwankungsreserve von einer Monatsausgabe auf 80 v. H. einer Monatsausgabe abgesenkt werden. Die Vermeidung eines Beitragssatzanstiegs um drei Zehntel Prozentpunkte würde zu einer Entlastung des Bundes um 0,7 Mrd. Euro führen. Vermieden würde ferner das Absinken des verfügbaren Einkommens der Beschäftigten um ca. 1,2 Mrd. Euro sowie eine entsprechende Erhöhung der Lohnzusatzkosten der Arbeitgeber.

Zu dem Antrag auf Drucksache 14/7292

Nach Auffassung der Antragsteller hat sich die bestehende gesetzliche Verpflichtung der Rentenversicherung, eine Schwankungsreserve in Höhe einer Monatsausgabe bereitzuhalten, bewährt und dafür gesorgt, dass das Vertrauen in die Rentenversicherung über Jahrzehnte aufrechterhalten werden konnte. Die in dem Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7284 vorgesehene Änderung wird als systemwidriger buchhalterischer Trick verurteilt, mit dem eine falsche Rentenpolitik fortgeführt werden solle. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die bestehende Mindestreserveverpflichtung unberührt zu lassen und auf realistischen Zahlen basierende Vorschläge zu unterbreiten, wie der Rentenversicherungsbeitrag auch ohne Änderung der Mindestreserveverpflichtung stabil gehalten werden könne.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss hat am 14. November 2001 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Zu der öffentlichen Anhörung, die als 108. Sitzung stattfand, haben die Mehrzahl der Anhörungsteilnehmer schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die zusammengefasst in der Ausschussdrucksache 1859 verteilt wurde.

Nachstehend werden die wesentlichen Aussagen der geladenen Sachverständigen dargestellt. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die erwähnte Ausschussdrucksache und das Wortprotokoll der Anhörung verwiesen.

Nach Ansicht der **Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA)** macht die aktuelle Finanzlage in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten deutlich, dass die im „Altersvermögensergänzungsgesetz“ enthaltenen Maßnahmen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung unzureichend seien. Zum anderen komme damit zum Ausdruck, dass die vom Bundesarbeitsministerium zur Berechnung bzw. Vorausschätzung der künftigen Beitragssatzentwicklung unterstellten Annahmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung von Anfang an viel zu optimistisch gewesen seien. In der aktuellen Situation sei eine vorübergehende Absenkung der Schwankungsreserve das geringere Übel. Die Forderung der Fraktion der CDU/CSU, die Schwankungsreserve in der Rentenversicherung unverändert bei 1,0 Monatsausgaben zu belassen, und damit den Rentnern und Beitragszahlern die volle Wahrheit über die Finanzlage bzw. Finanzmisere in der gesetzlichen Krankenversicherung vor Augen zu führen, sei keine Alternative.

Für die **Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA)** wäre bei der Beibehaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Schwankungsreserve in Höhe einer Monatsausgabe eine Anhebung des Beitragssatzes im Jahr 2002 um 0,3 Prozentpunkte unumgänglich. Angesichts der derzeitigen konjunkturellen Lage erscheine dies problematisch. Eine Abwägung zwischen der Beibehaltung der Schwankungsreserve in derzeitiger Höhe mit der damit verbundenen Anhebung des Beitragssatzes und der Lohnnebenkosten in einer konjunkturell problematischen Lage sowie einer vorüber-

gehenden Absenkung der Schwankungsreserve und damit einer Stabilisierung des Beitragssatzes schlage derzeit zugunsten der letztgenannten Alternative aus.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** kann der Senkung der Schwankungsreserve nur zustimmen, wenn nach sorgfältiger Risikoabschätzung davon ausgegangen werden könne, dass die Liquidität der Rentenversicherung zu keiner Zeit gefährdet sei. Aus Sicht des DGB dürfe bei der Festlegung der Zielgröße für die Schwankungsreserve nicht damit spekuliert werden, dass mögliche Finanzierungslücken durch die Liquiditätshilfe des Bundes geschlossen würden. Eine notwendig werdende Liquiditätshilfe des Bundes würde für die Rentenversicherung einen Vertrauensverlust bedeuten. Bei der Festlegung der Zielgröße für die Schwankungsreserve müsse auch berücksichtigt werden, dass etwa 6,5 bis 7 Mrd. DM faktisch nicht liquide seien und nicht für die Rentenzahlungen zur Verfügung stünden. Ferner müsse bedacht werden, dass eine wesentliche Funktion der Schwankungsreserve darin bestehe, unterjährige Liquiditätsschwankungen auszugleichen. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen würden, sei der Oktober der liquiditätsschwächste Monat. Selbst bei richtiger Festsetzung des Beitragssatzes sinke die verfügbare Liquidität im Oktober auf ca. 60 % einer Monatsausgabe.

Für den **Sachverständigen Prof. Dr. Bomsdorf** folgte der Beitragssatz bisher der Schwankungsreserve, jetzt solle es umgekehrt sein. Bei einer Absenkung der Reserve auf 0,8 Monatsausgaben besteht für ihn das Problem, dass die heutigen Annahmen über die wirtschaftliche und die finanzielle Entwicklung noch zu günstig sein könnten und eine Reserve von 0,8 Monatsausgaben nicht die Liquidität der Rentenversicherung gewährleisten könnte. Eine Absenkung auf unter 0,8 Monatsausgaben sei nicht vertretbar. Langfristig werde im Sinne einer Verstetigung für eine Schwankungsreserve von 0,8 bis 1,5 Monatsausgaben plädiert.

Für den **Sachverständigen Prof. Dr. Rürup** gilt es abzuwägen zwischen den Alternativen einer Beibehaltung einer Schwankungsreserve der Rentenversicherung, die in der derzeit gesetzlich anzustrebenden Höhe nicht erforderlich sei, und einer Anhebung des Beitragsatzes und damit der Lohnnebenkosten in einer konjunkturell problematischen Lage. Vor diesem Hintergrund spreche alles dafür, den derzeitigen Beitragssatz zur Rentenversicherung beizubehalten und die gesetzlich vorgeschriebene Höhe der Schwankungsreserve der Rentenversicherung in dem vertretbaren Umfang von 20 v. H. abzusenken.

Der **Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)** betont, dass bei der Absenkung der Schwankungsreserve die Wirtschaftsannahmen, von denen die Bundesregierung bei der Festsetzung des Beitragssatzes ausgehe, durch die Realität bestätigt werden müssten. Für den Bund steige bei größeren Fehleinschätzungen der Wirtschaftsentwicklung und bei größeren unterjährigen Schwankungen im Finanzbedarf das Risiko, Liquiditätshilfen leisten zu müssen. Deshalb könne es weder einen Verzicht auf eine Schwankungsreserve überhaupt geben, noch einen Verzicht auf eine ausreichende Mindesthöhe der Schwankungsreserve. Gerade die derzeitige Situation zeige, wie wichtig es sei, über eine solche Reserve zu verfügen, die in einer kritischen Phase der Wirtschaftsentwicklung für eine Beitragssatzstabilisierung eingesetzt werden könne. Ziel sollte es sein, die Mindestschwankungsreserve mittelfristig wieder sukzessive an die volle Monatsausgabe heranzuführen.

IV. Ausschussberatungen

Die **Mitglieder der Fraktion der SPD** betonten, die Absenkung der Schwankungsreserve sei notwendig, um die Konjunktur in Deutschland zu stabilisieren. Eine Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge um 0,3 % wäre Gift für die Wirtschaft, die durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die lahmende Konjunktur in Japan und den Vereinigten Staaten sowieso schon unter Druck stehe. In der Anhörung hätten alle Sachverständigen die Absenkung mit den gleichen Argumenten wie die Koalitionsfraktionen unterstützt. Auch dies zeige, dass es zu dem Gesetzesvorschlag keine Alternative gäbe und die Aufforderung in dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 14/7292, nach anderen Möglichkeiten der Beitragssatzstabilisierung zu suchen, nicht weiterführend sei.

Die **Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU** waren ebenfalls der Ansicht, dass ein Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge für die konjunkturelle Entwicklung kontraproduktiv wäre. Allerdings dürfe die Rentenpolitik nicht fahrlässig sein und die Haushaltsgrundlage der Rentenversicherung im Jahr 2002 gefährden. Die Rentenversicherung befinde sich in einer Finanzkrise. Deshalb dürfe die Reserve allenfalls kurzfristig abgesenkt werden. Darauf hätten in der Anhörung ausdrücklich auch die Vertreter der Rentenversicherungsträger hingewiesen. Außerdem seien die Annahmen der Bundesregierung unter Zugrundelegen des jüngsten Sachverständigengutachtens zu optimistisch. Zudem bestehe nach dem Gutachten des Sozialbeirats die Gefahr, dass die Reserve Ende 2002 bei unter 80 % liege. Die Finanzsituation würde durch die vorgesehene Absenkung noch zusätzlich verschlimmert werden, wenn der Beitragssatz erkennbar zu niedrig angesetzt werde. Deshalb lehne die Fraktion den Gesetzentwurf ab. Die Regierung müsse vielmehr, wie in dem Antrag auf Drucksache 14/7292 gefordert, auf realistischen Zahlen beruhende Vorschläge unterbreiten, wie die Rentenversicherungsbeiträge auch ohne Änderung der Mindestreserve stabil gehalten werden könnten.

Für die **Mitglieder der Fraktion der FDP** scheinen die Koalitionsfraktionen dem Prinzip zu folgen, „was schert mich mein Geschwätz von gestern.“ Noch in der vergangenen Legislaturperiode hätten die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN massiv gegen jedes Unterschreiten der Monatsmindestreserve protestiert und den bevorstehenden Zahlungsbankrott der gesetzlichen Rentenversicherung betont, in der Regierung würden sie nun zu der Absenkung der Mindestreserve greifen, um die Folgen ihrer verfehlten Rentenpolitik zu kaschieren und den Beitragssatz im Wahljahr stabil zu halten. Für die Fraktion der FDP sei die Absenkung der Schwankungsreserve nicht notwendig. Es fehle der Mut zu den vielmehr notwendigen weitergehenden Reformen und zur Akzeptanz der veränderten demographischen Entwicklungen.

Die **Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** vertraten die Ansicht, zu der Stabilisierung der Lohnnebenkosten gebe es keine Alternative. Nur so könne das Ziel der Bundesregierung, mehr Beschäftigung zu

schaffen, erreicht werden Es gebe keine ökonomische Notwendigkeit, eine Schwankungsreserve in Höhe einer Monatsausgabe vorzuhalten. Auch zur Gewährleistung der Liquidität sei eine solche Reserve nicht erforderlich.

Die **Mitglieder der Fraktion der PDS** erklärten, die Absenkung der Mindestreserve löse nicht die wirklichen Probleme der Rentenversicherung. Diese seien die zu niedrigen Beitragseinnahmen. Notwendig sei es, den Kreis der Versicherten zu erweitern. Hier habe die Koalition bei ihrer Rentenreform versagt. Eine befristete Absenkung der Schwankungsreserve und damit Stabilisierung des Rentenbeitrages sei überhaupt nur akzeptabel, wenn dieser Schritt eingebunden wäre in ein Programm zur Stabilisierung und Förderung der Konjunktur in Deutschland.

Berlin, den 27. November 2001

Erika Lotz
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333